

Externe inhuur in de gemeente Gooise Meren

Rekenkameronderzoek

Rapport
Rekenkamercommissie Gooise Meren

BMC
juni 2020
drs. J. Slooijer MSM CMC
drs. N. Brinkman
Projectnummer: PO008694
Correspondentienummer: DH-0806-0605

Inhoud

Samenvatting	1
Leeswijzer	2
DEEL I	3
DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	3
DEEL II	9
VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	9
Hoofdstuk 1 Onderzoeksverantwoording	10
1.1 Hoofd- en deelvragen	10
1.2 Normenkader	10
1.3 Onderzoeksmethodiek	10
1.4 Onderzoekperiode	11
1.5 Werkwijze gedurende het onderzoek	11
Hoofdstuk 2 Kaders voor externe inhuur	13
2.1 Definitie externe inhuur	13
2.2 Beleidskader	14
2.3 Financieel kader	14
2.4 Rol van de raad	15
2.5 Invloed van interne en externe factoren	15
2.6 Beantwoording deelvraag	16
Hoofdstuk 3 Organisatie en uitvoering	17
3.1 Externe inhuur neemt toe	17
3.2 Uitgaven voor externe inhuur stijgen navenant	20
3.3 Over- en onderschrijding van het personeelsbudget	20
3.4 Soorten van externe inhuur	21
3.5 Gooise Meren in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse	21
3.6 Proces van inhuur	23
3.7 Beantwoording deelvragen	23
Hoofdstuk 4 Verantwoording en rol van de gemeenteraad	27
4.1 Rolinvulling	27
4.2 Kaderstelling	28
4.3 Verantwoording	28
4.4 Beantwoording deelvraag	29

Bijlage 1	Schriftelijke bronnen	30
Bijlage 2	Geïnterviewde personen	32
Bijlage 3	Definities A+O fonds Gemeenten	33
Bijlage 4	Organogram gemeente Gooise Meren	35
Bijlage 5	Dossiers casestudy	36

Samenvatting

De Rekenkamercommissie heeft, drie jaar naar de herindeling, onderzoek gedaan naar de gemeentelijke bedrijfsvoering, in het bijzonder wat de kosten van externe inhuur zijn.

Het doel van het onderzoek is inzicht bieden hoe het gemeentebestuur handelt op het gebied van externe inhuur en wat de kosten aan externe inhuur zijn geweest in de jaren 2016, 2017 en 2018.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode eind juni 2019 tot en met januari 2020. De uitkomsten van het onderzoek zijn opgenomen in dit rapport, dat bestaat uit twee delen. Deel I bevat de essentie van het onderzoek met onder andere de conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad. Deel II bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen. Tenslotte zijn enkele bijlagen opgenomen met achtergrondinformatie.

De belangrijkste conclusie is dat de omvang van externe inhuur in de gemeente Gooise Meren in de pas loopt met het landelijk gemiddelde bij gemeenten van dezelfde gemeentegrootteklasse (50.000-100.000 inwoners). In de afgelopen jaren zijn zowel landelijk als in de gemeente Gooise Meren de uitgaven aan externe inhuur gestegen. Voor de gemeente Gooise Meren bedroegen deze respectievelijk 14% (2016), 12% (2017) en 18% (2018) van de totale salariskosten. In geld uitgedrukt gaat het om (afgerond) € 3,5 miljoen (2016), € 3,1 miljoen (2017) en € 5,1 miljoen (2018).

De uitgaven aan externe inhuur zijn in de afgelopen jaren nagenoeg binnen de door de gemeenteraad vastgestelde personeelsbudgetten gebleven. Uit het onderzoek blijkt dat het financiële kader het enige geldende kader is. Er is behalve een vaste gedragslijn voor externe inhuur, geen inhoudelijk beleidskader. De gemeenteraad geeft hiermee veel beleidsvrijheid aan het college van burgemeester en wethouders. Het college geeft op zijn beurt een ruim mandaat aan de directie.

Er vindt geen gestructureerde verantwoording van de kosten van externe inhuur plaats, noch van de directie aan het college van burgemeester en wethouders, noch van het college aan de gemeenteraad. De administratie is op orde, zodat geconcludeerd is dat de uitgaven rechtmatig zijn. In hoeverre de uitgaven terecht zijn gedaan, valt niet te zeggen, waardoor geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doelmatigheid.

De aanbeveling aan de gemeenteraad is dan ook om het college van burgemeester en wethouders te verzoeken een systeem van strategische personeelsplanning op te zetten, waardoor een betere beoordeling mogelijk is van de noodzaak van externe inhuur. Tenslotte dient de verantwoording aan de gemeenteraad te verbeteren.

Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is een compact, zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport met de hoofdlijnen van het onderzoek, te weten:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen met het oog op de komende jaren.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen is in Deel II het integrale onderzoek met daarin de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Inleiding

De gemeente Gooise Meren is op 1 januari 2016 ontstaan uit een fusie van de drie buurgemeenten Bussum, Naarden en Muiden en telt 57.715 inwoners (1 januari 2019).

Raadsfracties hebben aan de Rekenkamercommissie aangegeven benieuwd te zijn naar de bedrijfsvoering, nu ruim drie jaar na de herindeling, en in het bijzonder wat de kosten van externe inhuur zijn.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel inzicht te bieden in:

- Hoe het gemeentebestuur handelt op het gebied van externe inhuur. De focus ligt hierbij op de beoordeling van het ontwikkelde en uitgevoerde beleid en de wijze waarop verantwoording aan de gemeenteraad wordt afgelegd.
- Welke kosten zijn gemaakt aan externe inhuur in de jaren 2016, 2017 en 2018 en hoe de verhouding is ten opzichte van de vaste medewerkers.

Belang van het onderwerp voor de gemeenteraad

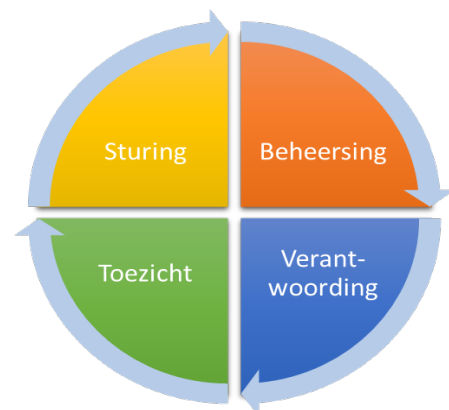
Externe inhuur maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie, waarvoor het college van burgemeester en wethouders in de eerste plaats verantwoordelijk is. In die zin heeft de gemeenteraad een afgeleide verantwoordelijkheid ten aanzien van de inhuur van externen.

Onderdeel van het onderzoek is na te gaan hoe de governance ten aanzien van de inhuur van externen is vormgegeven. Governance bestaat uit een aantal samenhangende componenten (zie figuur 1).

Onder het begrip *governance* verstaan we:

- het sturen op kaders;
- de beheersing van de uitvoering;
- het afleggen van verantwoording;
- het toezicht houden op de resultaten.

De hoofdstukken in Deel II zijn opgebouwd volgens dit governancemodel.



Figuur 1
Governance

Onderzoeksvraag

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag vastgesteld:

Wat is de omvang en samenstelling van externe inhuur bij de gemeente Gooise Meren en in hoeverre is het rechtmatig en doelmatig inhuren van externen binnen de gemeentelijke organisatie geborgd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in zes deelvragen (zie hiervoor paragraaf 1.1 in Deel II van deze rapportage).

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen, zoals beschreven in Deel II, zijn conclusies getrokken. Vervolgens wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord.

Conclusies

1. De gemeente Gooise Meren heeft geen beleid ten aanzien van externe inhuur vastgesteld

Er is noch door de gemeenteraad, noch door het college van burgemeester en wethouders een specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur vastgesteld. Uitgangspunt is dat wordt gewerkt met een vaste bezetting voor de uitvoering van de reguliere werkzaamheden. Wanneer dat niet lukt, wordt ingehuurd. Daarbij zijn de personele budgetten leidend. Indien extra capaciteit nodig is vanwege een nieuwe bestuurlijke opdracht en er binnen de bestaande budgetten geen dekking is, vindt een extra personele uitgaaf plaats die achteraf bij het tweede voortgangsverslag aan de raad wordt verantwoord.

2. Sturing door de gemeenteraad vindt impliciet plaats via het stellen van een financieel kader

De gemeenteraad heeft in de bestuurlijke praktijk van de gemeente Gooise Meren geen rol ten aanzien van externe inhuur. De gemeenteraad ontvangt ook geen specifieke informatie over aard, inhoud en uitgaven rondom externe inhuur. Middels vaststelling van de gemeentebegroting wordt het budget voor de personeelsuitgaven vastgesteld. Dit budget bedroeg in de jaren 2016, 2017 en 2018 afgerond: € 24 miljoen, € 25 miljoen en € 29 miljoen. De aandelen externe inhuur daarin bedroegen respectievelijk 14%, 12% en 18%. Bij uitzondering en incidenteel wordt de gemeenteraad geïnformeerd over aan welke werkzaamheden extra personeelsinzet is toegewezen. De uitgave is dan echter al gedaan. Voor de uitvoering van incidentele (grote) projecten zijn afzonderlijke budgetten dan wel kredieten beschikbaar, waarvoor ook extern personeel wordt ingehuurd, maar wat niet tot externe inhuur voor de reguliere taken wordt gerekend.

De kosten van inhuur voor (grote) projecten vallen buiten de hiervoor genoemde bedragen en percentages en vallen buiten dit rekenkameronderzoek.

3. De huidige presentatie van ramingen voor externe inhuur in de gemeentebegroting leidt tot misverstanden

In de gemeentebegroting worden weliswaar ramingen opgenomen voor externe inhuur die de indruk wekken dat dit extra kosten zijn boven de reguliere budgetten voor salariskosten, hetgeen niet zo is. De regel is dat de kosten van externe inhuur opgevangen dienen te worden binnen de reguliere budgetten voor salariskosten tot 'het plafond' is bereikt.

4. Ambtelijke sturing vindt plaats via financiële controlling en inhoudelijke ondersteuning van personeelsadviseurs

De afdelingsmanagers zijn integraal verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de opgedragen taken aan de betreffende afdeling. Daarvoor bestaat de bevoegdheid om in overleg met de personeelsadviseur over te gaan tot externe inhuur. Periodiek vindt controlling van het beschikbare budget plaats door de financieel adviseur.

5. De rechtmatigheid en een efficiënt proces van externe inhuur zijn geborgd

Het is een vaste praktijk hoe het proces voor externe inhuur verloopt, met inschakeling van de personeelsadviseur. Dit is vastgelegd in een stappenplan. De contracten worden opgenomen in een centrale contractenbank, van waaruit gesignaleerd wordt wanneer de looptijd van een contract afloopt. Daarmee is de rechtmatigheid van de externe inhuur geborgd.

6. Over de kosten van externe inhuur leggen de afdelingsmanagers verantwoording af aan de directie

Uit oogpunt van financiële controlling leggen de afdelingsmanagers periodiek verantwoording af aan de directie over de besteding van het toegewezen personeelsbudget. Bij tekorten vindt zo mogelijk verevening plaats met overschotten bij andere afdelingen. Als dat geen soelaas biedt, wordt bij uitzondering gebruikgemaakt van het geormerkte directiebudget.

7. Gestructureerde verantwoording van de kosten van externe inhuur vindt niet plaats aan het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad

Behalve via de financiële administratie op te vragen gegevens, vindt geen verantwoording aan de hand van documenten plaats over externe inhuur aan het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.

In de sociale jaarverslagen wordt (behoudens een korte tekst in 2017) geen aandacht besteed aan externe inhuur.

8. Strategische personeelsplanning (SPP) staat nog in de kinderschoenen

Er wordt geëxperimenteerd met de invoering van strategische personeelsplanning (SPP) bij een van de afdelingen. De gemeente wil met SPP beleid gaan voeren om de in-, door- en uitstroom van personeel af te stemmen op veranderingen in de vraag naar arbeid van de afdelingen, en wel zodanig dat de taken uitgevoerd kunnen blijven worden die nodig zijn om de doelstellingen van de gemeente te behalen. Middels SPP krijgt de gemeente tevens inzicht in de relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de consequenties hiervan voor het personeelsbeleid (in-, door- en uitstroom), waaronder externe inhuur. Dataverzameling en analyse daarvoor vinden nog mondjesmaat plaats.

Beantwoording van de hoofdvraag

- De omvang van externe inhuur in de gemeente Gooise Meren loopt in de pas met het landelijk gemiddelde bij gemeenten van dezelfde gemeentegrootteklasse (50.00-100.000 inwoners). Er is binnen het personeelsbudget echter geen ruimte meer voor groei en dat betekent dat 'het plafond' in financiële zin is bereikt.
- De rechtmatigheid van externe inhuur is geborgd doordat in de praktijk eenzelfde proces wordt gevolgd, wat wordt gedocumenteerd en bewaakt.
- Aangezien informatie ontbreekt over de noodzaak van de gerealiseerde externe inhuur, kan geen uitspraak worden gedaan over de mate van doelmatigheid.

Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen aan de raad.

Verzoek het college van burgemeester en wethouders de volgende acties te ondernemen:

1. Ontwikkel een systeem van strategische personeelsplanning (SPP)

Vertaal de bestuurlijke ambities in een kwantitatieve en kwalitatieve personeelsplanning voor de komende jaren. Verzamel en analyseer daarvoor informatie over de relevante interne en externe factoren over de arbeidsmarkt zoals:

- het aantrekken van jongeren en het behouden van jongere medewerkers;
- het treffen van maatregelen voor duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers;
- het besteden van aandacht aan te hoge werkdruk, bijvoorbeeld middels RI&E¹ en PSA²;
- de instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers;
- de ontwikkeling van het ziekteverzuim.

¹ Een risico-inventarisatie en -evaluatie is een in de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) genoemd middel ter bevordering van veilig en gezond werken. Sinds 1 januari 1994 is de RI&E verplicht voor alle werkgevers.

² De Arbowet verstaat onder Psychosociale arbeidsbelasting factoren in de arbeidssituatie die stress veroorzaken. Concreet gaat het daarbij om seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten, discriminatie en werkdruk.

Houd hierbij rekening met de 'fitheid van de organisatie', zoals:

- professionaliteit en vakmanschap (gevraagde competenties en vaardigheden);
- vitaliteit (sfeer en werkplezier);
- werkgeverschap en ondernemerschap (ruimte voor creativiteit).

Maak hierbij een verbinding met strategische keuzes, zoals:

- aard en omvang van de ambities van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders;
- visie op in eigen regie uitvoering geven aan taken en/of uitbesteding van taken van professionele partijen;
- samenwerking met andere gemeenten bij de uitvoering van (bovenlokale) taken.

2. Sluit aan bij de definities van het A+O fonds Gemeenten

Sluit in het belang van de mogelijkheid vergelijkingen te trekken met andere gemeenten, aan bij de definities die het A+O fonds Gemeenten hanteert en lever deze gegevens aan ten behoeve van de volgende personeelsmonitor.

3. Verbeter de verantwoording aan de gemeenteraad en de Ondernemingsraad

Lever informatie aan de gemeenteraad als onderdeel van de planning-en-controlcyclus, zodat invulling gegeven kan worden aan de kaderstellende en controlerende rol. Stem in overleg met de raad de invulling van de informatiebehoefte af. Voeg een paragraaf Externe inhuur toe aan het sociaal jaarverslag, zodat de Ondernemingsraad inzicht krijgt in de afwegingen van het bestuur en het management wanneer wordt overgegaan tot externe inhuur.

DEEL II

VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen in Deel I zijn gebaseerd.

Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 1: Onderzoeksverantwoording
- Hoofdstuk 2: Kaders voor externe inhuur
- Hoofdstuk 3: Organisatie en uitvoering
- Hoofdstuk 4: Verantwoording en rol van de gemeenteraad

Hoofdstuk 1 Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk is stapsgewijs weergegeven hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Beschreven worden achtereenvolgens de hoofd- en deelvragen voor het onderzoek, het normenkader en de onderzoeksmethodiek.

1.1 Hoofd- en deelvragen

De Rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is de omvang en samenstelling van externe inhuur bij de gemeente Gooise Meren en in hoeverre is het rechtmatig en doelmatig inhuren van externen binnen de gemeentelijke organisatie geborgd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet het beleid voor de inhuur van extern personeel er uit en welke keuzes zijn daarbij (door de raad) gemaakt?
2. Wat is de omvang in euro's van de externe inhuur geweest in de jaren 2016, 2017 en 2018, uitgesplitst naar soorten inhuur en naar gemeentelijke afdeling?
3. Wat is de omvang in fte van de externe inhuur geweest in de jaren 2016, 2017 en 2018, uitgesplitst naar soorten inhuur en naar gemeentelijke afdeling? Hoe staat externe inhuur in verhouding tot vaste medewerkers?
4. Wat is de duur van de inhuur/contracten? En voor niet-zzp'ers: wat is de loonschaal waarin flexibele medewerkers opereren?
5. Wat is de reden geweest voor de externe inhuur, uitgesplitst naar specifieke deskundigheid, capaciteit of andere?
6. Op welke wijze is de externe inhuur, en daarmee de uitvoering van het beleid, verantwoord in de jaarstukken?

1.2 Normenkader

De bevindingen zijn beoordeeld naar het in deel I gepresenteerde model *governance*.

1.3 Onderzoeksmethodiek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is informatie verzameld en daarvoor zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- Deskresearch
- Casestudy
- Interviews

Deskresearch

Bestudeerd zijn documenten in het kader van de planning-en-controlcyclus, zoals gemeentebegrotingen, jaarstukken en voortgangsrapportages. Daarnaast zijn financiële overzichten ontvangen en is informatie opgevraagd bij het A+O fonds Gemeenten. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van bestudeerde documenten.

Casestudy

Uit oogpunt van zorgvuldigheid, objectiviteit en transparante oordeelsvorming, is een toetsing uitgevoerd door middel van een casestudy. Van twaalf inhuurdossiers is informatie opgevraagd en zijn de contracten ontvangen. Bij de selectie is rekening gehouden met een representatieve afspiegeling van externe inhuur naar de volgende criteria:

- Jaar van inhuur
- Afdeling/team
- Hoogte investering
- Specialisatie
- Strategisch/uitvoerend

Interviews

Om de documenten toe te lichten en de achtergronden van de onderzochte cases in te kleuren, zijn gesprekken gevoerd met de verantwoordelijk wethouder, gemeentesecretaris, concerncontroller, afdelingsmanagers en ondersteunende medewerkers. Bij enkele gesprekken was een vertegenwoordiging van de Rekenkamercommissie aanwezig.

Ter voorbereiding op de interviews is een interviewprotocol opgesteld met de aanleiding en het doel van het onderzoek en de onderwerpen van gesprek. Van elk interview is een geluidsopname gemaakt. De lijst van geïnterviewde personen is opgenomen als bijlage 2.

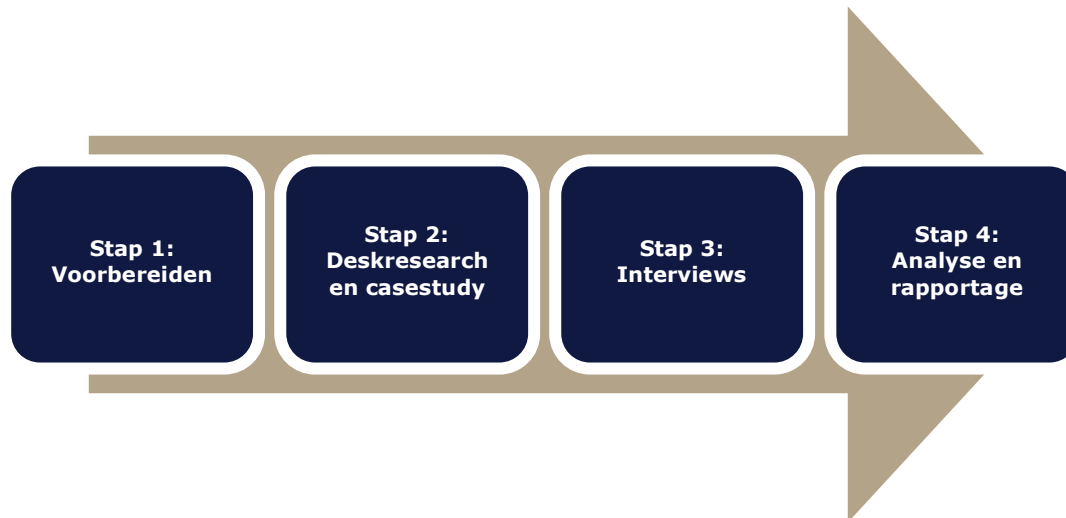
1.4 Onderzoekperiode

Het onderzoek omvatte de jaren 2016 tot en met 2018, de beginjaren van het functioneren van de gemeente Gooise Meren.

1.5 Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode eind juni 2019 tot en met januari 2020.

De gehanteerde onderzoeksaanpak kent schematisch de volgende stappen:



Figuur 2 Schematische weergave stappenplan

Hoofdstuk 2 Kaders voor externe inhuur

Dit hoofdstuk beschrijft de kaders die de gemeente Gooise Meren hanteert bij externe inhuur. Eerst volgt de gangbare definitie van externe inhuur, een korte weergave uit de personeelsmonitor 2018³ van het A+O fonds Gemeenten, waarna deelvraag 1 wordt beantwoord.

2.1 Definitie externe inhuur

In dit onderzoek wordt de definitie gehanteerd van het A+O fonds Gemeenten bij de jaarlijkse personeelsmonitor, waaraan het merendeel van de gemeenten deelneemt. Deze definitie luidt als volgt:

'Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.'

Het begrip is verder uitgewerkt, waarbij is aangegeven welke vormen kunnen worden onderscheiden en ook welke vormen van externe inhuur niet onder dit begrip vallen. Deze uitwerking is opgenomen als bijlage 3 in dit rapport.

De gemeente Gooise Meren had tot voor kort niet omschreven wat het onder externe inhuur verstaat. In de dagelijkse praktijk wordt evenwel onder externe inhuur hetzelfde verstaan als de definitie van het A+O fonds Gemeenten. Het komt er op neer dat onder externe inhuur al het (extra) personeel valt dat niet in vaste dienst is of komt, met dien verstande dat personeel dat wordt ingehuurd voor projecten waarvoor een afzonderlijk budget is dan wel een afzonderlijk krediet beschikbaar is, niet als externe inhuur wordt geregistreerd.

Sinds kort wordt onder reguliere inhuur verstaan: *inhuur ter vervanging van ziekte en niet ingevulde vacatureruimte die binnen het bestaande personeelsbudget/de toegestane formatie gedekt moet worden.*

Hoewel de gemeente Gooise Meren weliswaar deelneemt aan de personeelsmonitor, zijn door de gemeente aan het A+O fonds Gemeenten geen gegevens ten aanzien van externe inhuur aangeleverd. Dit betekent dat het niet mogelijk was om in dit onderzoek een vergelijking te maken van de gemeente Gooise Meren op het gebied van externe inhuur met andere gemeenten. Volstaan is daarom met een vergelijking van het aantal fte en de loonkosten van de gemeente Gooise Meren met gemeenten in de gemeentegrootteklasse van 50.000–100.000 inwoners, op basis van gegevens die bij het A+O fonds Gemeenten bekend zijn.

³ Het is de meest recente personeelsmonitor, verschenen in juni 2018.

2.2 Beleidskader

De gemeente Gooise Meren heeft geen specifiek inhuurbeleid vastgesteld. Uitgangspunt voor de personeelsbezetting is dat gewerkt wordt met personeel in vaste dienst voor de reguliere functies. De volgende praktijksituaties illustreren deze min of meer vaste werkwijze, die de instemming van het college van burgemeester en wethouders en van de portefeuillehouder personeelszaken heeft.

Regel is dat wordt ingehuurd in het geval sprake is van specifiek benodigde kennis, van vervanging wegens ziekte of wanneer tijdelijke werkzaamheden niet door een medewerker in vaste dienst kunnen worden uitgevoerd.

In de interviews is aangegeven dat ook wordt ingehuurd wanneer vacatures voor werkzaamheden die prioriteit hebben en voor werkzaamheden die geen uitstel kunnen lijden en niet door eigen personeel kunnen worden ingevuld.

Ook een reden voor inhuur kan zijn dat de betreffende afdeling zich in een reorganisatieproces bevindt en nog niet duidelijk is uit welke functies de toekomstige afdeling zal bestaan.

De afdelingsmanagers hebben mandaat om hierin zelfstandig keuzes te maken, aangezien de gemeente voor de bedrijfsvoering het principe van integraal management hanteert. Periodiek leggen de afdelingsmanagers over hun handelen mondeling verantwoording af aan de directie, al dan niet gedocumenteerd met cijfers.

In de interviews hebben de afdelingsmanagers aangegeven behoefte te hebben aan enige kaders om de juiste afwegingen en besluiten te kunnen nemen. Zij wijzen er daarbij op dat het omwille van het bieden van transparantie over de wijze van bedrijfsvoering, belangrijk is aan het bestuur te kunnen melden welke personele consequenties verbonden moeten worden aan de uitvoering van (nieuwe) bestuurlijke ambities.

2.3 Financieel kader

Uit het onderzoek komt naar voren dat op externe inhuur voornamelijk wordt gestuurd vanuit een financieel kader.

De afdelingsmanagers hebben weliswaar een ruim mandaat om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen over de inzet van het toegewezen budget, maar dit budget vormt tevens het financieel kader. Dit betekent dat de regel is dat geen personele uitgaven mogen worden gedaan boven dit budget. Aangezien er collegiaal wordt gemanaged, vindt er in de praktijk wel overheveling van budget plaats van de ene naar de andere afdeling.

Incidenteel kan een beroep worden gedaan op het zogenoemde directiebudget, waarbij de gemeentesecretaris bevoegd is hiervan budget toe te wijzen.

Indien extra capaciteit nodig is vanwege een nieuwe bestuurlijke opdracht, bijvoorbeeld nadat door de raad een motie is aangenomen die leidt tot extra werkzaamheden en waarvoor extra personele inzet vereist is en er binnen de bestaande budgetten geen dekking is, vindt achteraf melding aan de raad plaats in het tweede voortgangsverslag dat jaarlijks in november door de raad wordt behandeld. De extra personele uitgave is dan overigens al gedaan.

Voor een overzicht van de hoogte van de personele budgetten in de periode 2016 tot en met 2018, wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

2.4 Rol van de raad

Het college van burgemeester en wethouders beschouwt externe inhuur als onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie en dus als een exclusieve verantwoordelijkheid van het college. Het college heeft vervolgens een ruim mandaat verleend aan de gemeentesecretaris.

De informatievoorziening inzake de bedrijfsvoering beperkt zich tot de documenten die in het kader van de planning-en-controlcyclus verplicht aan de raad moeten worden aangeboden, zoals gemeentebegrotingen, jaarstukken en voortgangsrapportages. In deze documenten beperkt de opgenomen informatie zich in hoofdzaak tot het aantal fte per 1.000 inwoners als norm voor de personele omvang van de gemeentelijke organisatie. Daarnaast werden in de afgelopen jaren weliswaar percentages en bedragen opgenomen voor externe inhuur, maar deze betroffen éénmalige inhuurbudgetten boven de toegestane formatie. In de komende tijd zal dit in deze betreffende vorm achterwege blijven, aangezien het toegestane personeelsbudget het financiële kader is.

2.5 Invloed van interne en externe factoren

Hoewel tijdens interviews is aangegeven dat de regionale krapte op de arbeidsmarkt van invloed is op de mate van externe inhuur, is dit niet met aantallen en uitgaven onderbouwd.

Ook de gevolgen van het feit dat een bepaalde periode een hoog ziekteverzuim liet zien, wat heeft geleid tot de noodzaak extern in te huren, konden niet met aantallen en uitgaven inzichtelijk worden gemaakt.

Om op deze factoren analyses te kunnen maken, zijn data vereist. Deze worden op dit moment niet systematisch verzameld. Dat betekent dat er weliswaar notie is van deze factoren, maar dat daarop voornamelijk min of meer ad hoc wordt gereageerd.

Om beter gefundeerde analyses te kunnen uitvoeren is niet alleen inzicht nodig in bovengenoemde factoren. Ook de volgende factoren en antwoorden op beleidsmatige en strategische vragen hebben invloed op de mate van externe inhuur:

- De omvang en dynamiek van de maatschappelijke opgaven van de gemeente Gooise Meren.

- De langetermijnstrategie van het bestuur van de gemeente Gooise Meren. (Willen we een regiegemeente of een uitvoerende gemeente zijn?)
- Of en hoe intensief de gemeente Gooise Meren samenwerkt met andere gemeenten voor de uitvoering van taken.
- Hoe professioneel het strategisch personeelsbeleid en de strategische personeelsplanning⁴ is.
- Of er wordt geïnvesteerd in het aantrekken van jongeren en het behoud van jongere medewerkers, bijvoorbeeld middels stages.
- Of er een generatiepact geldt.⁵
- Of er beleid is om de externe inhuur terug te dringen.
- Of er beleid is ten aanzien van werkdruk.⁶
- De 'fitheid van de organisatie' met als elementen:
 - professionaliteit en vakmanschap (competenties en vaardigheden);
 - vitaliteit (sfeer en werkplezier);
 - werkgeverschap en ondernemerschap (ruimte voor creativiteit);
- Werkwijzen (toewijzing van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden).

2.6 Beantwoording deelvraag

Hierna wordt deelvraag 1 beantwoord.

VRAAG 1: Hoe ziet het beleid voor de inhuur van extern personeel er uit en welke keuzes zijn daarbij (door de raad) gemaakt?

De gemeente Gooise Meren kent geen inhuurbeleid. Er wordt ingehuurd volgens een min of meer vaste werkwijze, zonder dat bij de besluitvorming expliciet een afweging plaatsvindt aan de hand van een aantal criteria.

Het kader waaraan externe inhuur wordt getoetst is het financieel kader, zoals dat middels de gemeentebegroting is vastgesteld. Hiervoor wordt gerefereerd aan het aantal fte per 1.000 inwoners. Er is de afgelopen jaren weliswaar een percentage en een budget opgenomen in de gemeentebegroting en ook meestal in de jaarstukken, maar deze betroffen éénmalige inhuurbudgetten boven de toegestane formatie. In deze vorm zal dat in de komende tijd achterwege blijven.

De raad heeft geen expliciete beleidskeuzes gemaakt rondom externe inhuur.

⁴ Onder strategische personeelsplanning (SPP) wordt verstaan: het beleid dat organisaties voeren om de in-, door- en uitstroom van personeel af te stemmen op veranderingen in de vraag naar arbeid in de organisatie, en wel zodanig dat de taken uitgevoerd kunnen blijven worden die nodig zijn om de doelstellingen van de organisatie te behalen.

⁵ Generatiepact is de naam voor verschillende regelingen met hetzelfde doel: oudere medewerkers kunnen minder gaan werken en krijgen daarvoor gedeeltelijke financiële compensatie en de hierdoor ontstane ruimte in de formatie wordt gebruikt om nieuwe jongere medewerkers te werven.







⁶ Werkdruk is een situatie waarin er een disbalans is ontstaan tussen de eisen van het werk wat betreft de inhoud van het werk en de context van het werk en de mogelijkheden van de werknemer om het werk goed uit te voeren.

Hoofdstuk 3 Organisatie en uitvoering

Dit hoofdstuk beschrijft welke omvang externe inhuur had in euro's in de jaren 2016 tot en met 2018, welke soorten van inhuur voorkomen en het proces van de wijze waarop externe inhuur plaatsvindt. Daarna worden de deelvragen 2 tot en met 5 beantwoord.

3.1 Externe inhuur neemt toe

In de afgelopen jaren zijn de uitgaven aan externe inhuur bij de Nederlandse gemeenten toegenomen, zo blijkt uit de personeelsmonitoren van het A+O fonds Gemeenten. In 2018 besteedden gemeenten over het geheel genomen één vijfde van de totale loonsom aan externe inhuur. De uitgaven aan externe inhuur stijgen landelijk al sinds 2014. De stijging doet zich voor in alle gemeentegrootteklassen (figuur 4).

Uitgaven aan externe inhuur		2014	2015	2016	2017	2018
	G4	16	17	17	18	21
	100.000 > inwoners (excl. G4)	14	17	18	20	21
	50.000 tot 100.000 inwoners	11	13	14	15	18
	20.000 tot 50.000 inwoners	10	14	13	17	19
	< 20.000 inwoners	10	15	16	15	19
	Alle gemeenten	13	15	16	17	20
Aantal gemeenten		159	163	139	147	157

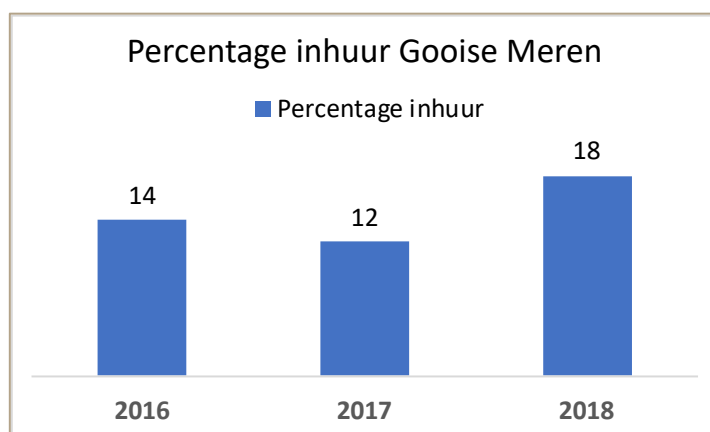
Bron: Enquête Personeelsmonitor 2014-2018, bewerking Etil/Panteia

Figuur 4 Uitgaven aan externe inhuur stijgen

De gemeente Gooise Meren is hierop geen uitzondering, behoudens een kleine dip in 2017 (figuur 5).

Figuur 5 Inhuur Gooise Meren 2016 - 2018

Figuur 5 laat een kleine dip zien in 2017, maar een flinke stijging naar het landelijk gemiddelde in 2018. Een verklaring voor dit gegeven is dat in 2016 de nieuwe gemeente is gestart met veel vacatures die ingevuld moesten worden. Ook in 2018 kreeg de gemeente Gooise Meren te maken met de vervulling van veel vacatures (zie tabel 6 in paragraaf 3.7).



De mate van inhuur blijkt behoorlijk te verschillen tussen de verschillende afdelingen (tabellen 1, 2 en 3). Wel moet worden opgemerkt dat een hoog percentage niet alles zegt. Als de betreffende afdeling klein van omvang is, leidt inhuur (als gevolg van bijvoorbeeld ziekte) onmiddellijk tot een hoog percentage.

Tabel 1 Overzicht percentage inhuur per afdeling Gooise Meren 2016

Afdeling / 2016	toegestane fte	aantal fte	inhuur
Griffie	5,34	3,61	23%
Directie	10	8,89	23%
Bestuur- en managementondersteuning	35	36,49	3%
Facilitaire zaken en I&A	30,91	30,94	14%
Financien en Belastingen	25,69	27,64	8%
Dienstverlening	40,6	37,23	15%
Uitvoerings Dienst	60,01	57,20	25%
Samenlevingszaken	14	14,47	15%
Vergunning, Toezicht en Handhaving	26	26,50	9%
Ruimtelijke Ontwikkeling en Beleid	23,5	23,61	15%
Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen	80	68,86	7%
Totaal	351,05	334,75	

In 2016 werd procentueel het meest ingehuurd door de afdeling Uitvoerings Dienst, direct gevolgd door de Griffie en de Directie. Het minst werd ingehuurd door Bestuur- en managementondersteuning.

Tabel 2 Overzicht percentage inhuur per afdeling Gooise Meren 2017

Afdeling / 2017	toegestane fte	aantal fte	inhuur
Griffie	5,34	4,50	9%
Directie	10,00	8,00	11%
Bestuur- en managementondersteuning	30,33	33,48	1%
Facilitaire zaken en I&A	32,19	27,64	5%
Financien en Belastingen	27,19	26,37	9%
Dienstverlening	45,16	34,39	24%
Uitvoerings Dienst	68,00	69,19	13%
Vergunning, Toezicht en Handhaving	28,78	26,72	5%
Mens en Omgeving	45,19	39,55	21%
Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen	83,89	70,02	11%
Totaal	376,07	339,86	

In 2017 werd procentueel het meest ingehuurd door de afdeling Dienstverlening, gevolgd door de afdeling Mens en Omgeving. Het minst werd ingehuurd door de afdeling Bestuur- en managementondersteuning.

Tabel 3 Overzicht percentage inhuur per afdeling Gooise Meren 2018

Afdeling / 2018	toegestane fte	aantal fte	inhuur
Griffie	5,34	4,50	0%
Directie	10,00	8,89	18%
Bestuur- en managementondersteuning	30,39	32,38	1%
Facilitaire zaken en I&A	33,06	34,03	16%
Financien en Belastingen	27,19	23,12	19%
Dienstverlening	41,16	35,69	37%
Uitvoerings Dienst	72,50	72,86	3%
Vergunning, Toezicht en Handhaving	32,18	31,94	16%
Mens en Omgeving	45,19	43,47	33%
Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen	82,89	68,24	19%
Totaal	379,90	355,12	

In 2018 werd procentueel het meest ingehuurd door de afdeling Dienstverlening en daarna door de afdeling Mens en Omgeving. Er is niet ingehuurd door de Griffie. Ook de afdelingen Bestuur- en managementondersteuning en Uitvoerings Dienst huurden weinig in.

Zetten we de formatieve stijging van het aantal fte af tegen de gerealiseerde uitbreiding van de formatie in aantallen fte, ontstaat het volgende beeld (tabel 4).

Tabel 4 Personele formatie en bezetting in 2016, 2017 en 2018

Jaar	Toegestane formatie (fte)	Bezettingsgraad	Gerealiseerde formatie (fte)
2016	351,05	95%	334,75
Toename	25,02		5,11
2017	376,07	90%	339,86
Toename	3,83		15,26
2018	379,90	93%	355,12

Uit deze tabel blijkt dat de toegestane vaste formatie de afgelopen jaren is toegenomen van 351,05 tot 379,90. Dat is een toename van 28,85 fte en een stijging van 8,2%. De werkelijke formatie is toegenomen met 20,37 fte, een stijging van 6,1%. De bezetting is in 2016, 2017 en 2018 respectievelijk 95%, 90% en 93%. Hieruit valt af te leiden dat de feitelijke groei van de formatie is achtergebleven bij de toegestane groei. Een inhoudelijke verklaring hiervoor is niet ontvangen.

Het organogram van de organisatie van de gemeente Gooise Meren is opgenomen als bijlage 4.

3.2 Uitgaven voor externe inhuur stijgen navenant

Bleef de stijging van het personeelsbudget in 2017 beperkt tot 3,7% ten opzichte van 2016, in 2018 is sprake van een flinke stijging (14%). De uitgaven voor externe inhuur in Gooise Meren zijn in 2018 eveneens sterk gestegen (tabel 5). Een verklaring voor beide stijgingen is niet ontvangen.







Tabel 5 Ontwikkeling kosten inhuur Gooise Meren 2016-2018

Kosten / Jaar	2016	2017	2018
Salariskosten	€ 20.727.762	€ 22.074.051	€ 23.489.605
Kosten inhuur	€ 3.488.172	€ 3.057.139	€ 5.187.591
Totaal	€ 24.215.934	€ 25.131.190	€ 28.677.196
Aandeel inhuur	14%	12%	18%

3.3 Over- en onderschrijding van het personeelsbudget

Volgens de personeelsmonitor 2018 van het A+O fonds Gemeenten vervangen steeds meer gemeenten 'de formatie' als kengetal door 'de totale loonsom'. Hiermee wordt onder andere duidelijk in hoeverre het personeelsbudget is besteed en of er nog budgettaire ruimte is voor groei. Uit figuur 6 blijkt dat er bij de gemeenten in alle gemeentegrootteklassen nog ruimte is voor groei in personele omvang.

Figuur 6 Loonsom in procenten van het formatiebudget - alle gemeenten - 2018

Loonsom in procenten van het formatiebudget		Gemiddeld %
 G4		95
 100.000 > inwoners (excl. G4)		91
 50.000 tot 100.000 inwoners		92
 20.000 tot 50.000 inwoners		86
 < 20.000 inwoners		94
 Alle gemeenten		91
Aantal gemeenten		126

Onderzocht is in hoeverre bij de gemeente Gooise Meren sprake is van over- of onderschrijding van het beschikbare personeelsbudget. Uit de ontvangen financiële gegevens blijkt dat de realisatie nauwelijks afwijkt van het ter beschikking gestelde personeelsbudget aan het begin van de jaren 2016, 2017 en 2018 (tabel 6). In die zin was 'het plafond' bereikt. Dit wordt bevestigd door de afdelingsmanagers die aangaven dat er sprake is van enige tot sterke mate van werkdruk, ondanks de stijging van het totale personeelsbudget. Dit kon niet onderbouwd worden met cijfers, maar is een ervaringsgegeven uit de dagelijkse praktijk.

Tabel 6 Over- en/of onderschrijding van het budget voor vast personeel + inhuur in Gooise Meren

Salariskosten	2016	2017	2018
Beschikbaar budget	€ 24.136.394	€ 25.652.439	€ 27.985.274
Realisatie	€ 24.215.934	€ 25.131.190	€ 28.677.196
Over- / onderschrijding	€ (79.540)	€ 521.249	€ (691.922)
Over- / onderschrijding in %	-0,3%	2,0%	-2,5%

3.4 Soorten van externe inhuur

De gemeente Gooise Meren heeft onderstaand overzicht verstrekt van de soorten inhuur in 2017 en 2018 (tabel 7). Cijfers over 2016 konden niet verstrekt worden, aangezien deze indeling toen nog niet werd gebruikt.

Tabel 7 Categorieën van externe inhuur Gooise Meren 2017 en 2018

Jaar	Kortdurend	Vervanging ziekte	Invulling vacatures	Projecten	Totaal	% van de loonsom
2017	€ 270.328	€ 1.007.443	€ 1.243.701	€ 1.193.424	€ 3.667.187	12
2018	€ 643.914	€ 1.432.044	€ 2.621.356	€ 1.248.567	€ 5.939.220	18

De totalen aan inhuurkosten in deze tabel wijken af van die in tabel 5, aangezien in deze cijfers bedragen zijn opgenomen van uitbesteed werk, volgens toelichting van de gemeente Gooise Meren. Uitbesteed werk wordt volgens de gangbare definitie echter niet gerekend tot externe inhuur.

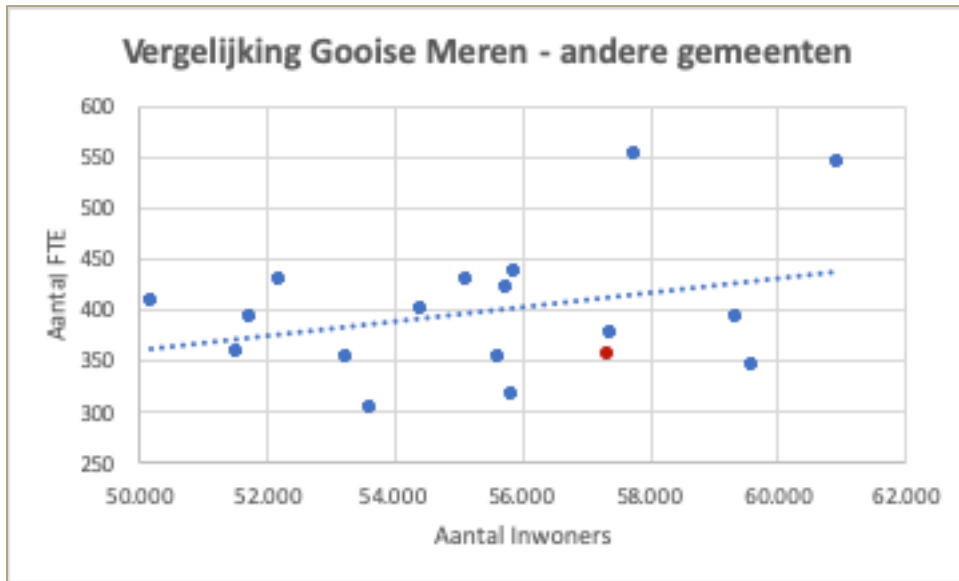
In deze tabel zijn ook bedragen opgenomen voor 'projecten', hoewel verklaard is dat projecten niet tot externe inhuur worden gerekend. Uit ontvangen informatie is duidelijk geworden dat onder 'projecten' in deze tabel de kosten van ingehuurd specialistische expertise worden verstaan. In die zin is hier een onjuiste terminologie gebruikt.

De toerekening tot een bepaalde categorie gebeurt door de afdelingsmanager in overleg met de financieel adviseur van het concern. Desgevraagd blijkt er echter geen definitie te bestaan van deze categorieën. Ook is niet duidelijk geworden welke functie en welke toepassing aan deze registratie worden toegekend.

3.5 Gooise Meren in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse

Aangezien is geconstateerd dat de gemeente Gooise Meren wat betreft de besteding van het personeelsbudget 'aan het plafond' zit (zie paragraaf 3.3), is nagegaan wat de personeelsomvang is in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse. Daarvoor is informatie ingewonnen bij het A+O fonds Gemeenten. Uit de ontvangen gegevens blijkt dat de gemeente Gooise Meren een relatief kleinere bezetting per 1.000 inwoners heeft dan vergelijkbare gemeenten (figuur 7). Een verklaring voor dit gegeven is van de zijde van de gemeente Gooise Meren niet ontvangen.

Figuur 7 Gooise Meren (rode stip) in vergelijking met andere gemeenten



Het aantal fte per 1.000 inwoners bedraagt voor de gemeente Gooise Meren 6,2 en dat is 1,4 fte per 1.000 inwoners minder dan voor alle gemeenten in de gemeentegrootteklasse van 50.000-100.000 inwoners. De gemeente Gooise Meren bevindt zich in deze range aan de onderkant.

Wat betreft de loonkosten per 1.000 inwoners scoort de gemeente Gooise Meren hoger. Voor de gemeente Gooise Meren bedragen de loonkosten per 1.000 inwoners € 408.449, terwijl dat voor de gemeenten in de provincie Noord-Holland € 369.011 is. De gemiddelde loonkosten per fte in de gemeente Gooise Meren zijn € 57.500, terwijl die in de andere gemeenten tussen € 52.000 en € 61.000 liggen. De gemeente Gooise Meren bevindt zich in deze range net boven het gemiddelde.

3.6 Proces van inhuur

Hoewel het werkproces niet is beschreven, verloopt de besluitvorming rond externe inhuur in het algemeen op dezelfde manier (tabel 8).

Tabel 8 Proces van inhuur van tijdelijk personeel

Stap	Omschrijving
1.	Nadat door de afdelingsmanager de noodzaak is vastgesteld om over te gaan tot inhuur, bepaalt hij/zij in overleg met de personeelsadviseur de inhoud van het profiel voor de aan te trekken kracht. Dit profiel bestaat uit een vast format dat bestaat uit de volgende onderdelen: opdracht, minimumeisen, gunningscriteria, competenties, beoordelingssystematiek, functieschaal, benodigd aantal krachten, cv-eisen, werkdagen, planning en overige informatie.
2.	De inhuuropdracht wordt aan Flextender ⁷ gestuurd, dat drie tot vier kandidaten selecteert en voordraagt.
3.	De afdelingsmanager maakt in overleg met de personeelsadviseur de keuze van de juiste kandidaat voor de opdracht.
4.	Er wordt een contract opgesteld dat opgenomen wordt in de centrale contractenbank, zodat voordat de contractperiode afloopt een signaal gaat naar de afdelingsmanager en de personeelsadviseur.
5.	Voor afloop van de contractperiode vindt overdracht plaats aan de medewerker die de taak vervolgens vervult of de kennis wordt op een andere manier geborgd, zodat deze niet verloren gaat met het vertrek van de ingehuurde kracht.
6.	Na afloop van de contractperiode vindt een evaluatie plaats tussen de afdelingsmanager en de personeelsadviseur.

3.7 Beantwoording deelvragen

Hierna worden de deelvragen 2 tot en met 5 beantwoord.

VRAAG 2: Wat is de omvang in euro's van de externe inhuur geweest in de jaren 2016, 2017 en 2018, uitgesplitst naar soorten inhuur en gemeentelijke afdeling?

De kosten van externe inhuur bedroegen in 2016, 2017 en 2018 in totaal respectievelijk € 3,5 miljoen, € 3,1 miljoen en € 5,2 miljoen. Dat komt overeen met respectievelijk 14%, 12% en 18% van de totale salariskosten van de gemeente Gooise Meren in deze jaren.

Het Ministerie van Financiën hanteert voor de inhuur van externen een indeling in acht categorieën, variërend van beleidsgevoelig en (beleids)ondersteunend tot ondersteuning bedrijfsvoering. De gemeente Gooise Meren heeft aangegeven inmiddels ook een indeling naar categorieën te hanteren. De gemeente Gooise Meren maakt onderscheid tussen vier soorten inhuur, waarvan vervanging wegens ziekte en invulling vacatures de belangrijkste zijn (tabel 9). Uit de tabel blijkt verder dat de gemeente Gooise Meren voortdurend te maken heeft met moeilijk vervulbare vacatures. Daarnaast is een hoog ziekteverzuim oorzaak van extra inhuur (zie tabel 10).

⁷ Flextender voert als onafhankelijk managed service provider (MSP) de selectie uit van externe inhuurkrachten.

Tabel 9 Kosten inhuur naar categorie 2017 en 2018

Categorie / Jaar	2017	% van totaal inhuur	2018	% van totaal inhuur
Kortdurend	€ 270.328	7	€ 643.914	11
Vervanging ziekte	€ 1.007.443	27	€ 1.432.044	24
Invulling vacatures	€ 1.243.701	33	€ 2.621.356	44
Projecten (*)	€ 1.193.424	32	€ 1.248.567	21
Totaal	€ 3.667.187	100	€ 5.939.220	100

(*) Onder 'Projecten' in deze tabel worden de kosten van ingehuurd specialistische expertise verstaan (zie ook tabel 7).

Een uitsplitsing naar afdeling is niet te geven, aangezien de gemeente Gooise Meren deze informatie niet verzamelt. Ook over 2016 ontbreken gegevens.

VRAAG 3: Wat is de omvang in fte van de externe inhuur geweest in de jaren 2016, 2017 en 2018? En hoe staat dat in verhouding tot vaste medewerkers?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig dat de gemeente Gooise Meren registratie en verslag doet van het aantal fte in enig jaar en van het aantal met externe inhuur ingevulde fte.

In de sociale jaarverslagen wordt verslag gedaan van het aantal werkzame medewerkers en het aantal medewerkers dat in deeltijd werkt. De mate van deeltijd wordt niet gerapporteerd. In tabel 10 zijn de bekende gegevens in beeld gebracht. De vermelde aantallen betreffen steeds de situatie op 31 december van het betreffende jaar. Het blijkt niet mogelijk de externe inhuur om te rekenen naar fte, aangezien voor inhuur alleen een financieel kader geldt (zie paragraaf 2.3).

Zoals gemeld in het sociaal jaarverslag 2017 wordt ingehuurd voor de vervanging van:

- ziek personeel;
- moeilijk te vervullen vacatures;
- specifieke schaarse expertise;
- expertise waarvan incidenteel gebruik wordt gemaakt.

Daarnaast was in 2017 nog sprake van een flexibele schil van het sociaal domein. Deze is daarna afgebouwd.

In vergelijking met het landelijk beeld dat uit de personeelsmonitor van het A+O fonds Gemeenten naar voren komt, wijkt het beeld van de gemeente Gooise Meren in positieve zin af van de gemiddelde formatieomvang (1,4 fte minder per 1.000 inwoners) (zie paragraaf 3.5). Ook het percentage uitgaven voor ingehuurd personeel wijkt voor de jaren 2017 en 2018 in positieve zin af van het landelijk beeld (zie figuur 6 in paragraaf 3.3).

Tabel 10 Percentage ingehuurd personeel in relatie tot het aantal vaste medewerkers in 2016, 2017 en 2018 in de gemeente Gooise Meren

Aantallen/Jaar	2016	2017	2018
Aantal vaste medewerkers	396	389	399
Aantal fte	335	340	355
Aantal medewerkers in deeltijd	199	195	192
Aantal vacatures	39	44	47
Hoogte ziekteverzuim	6,2%	6,5%	8,1%
Aandeel ingehuurd personeel van totale loonsom	14%	12%	18%

VRAAG 4: Wat is de duur van de inhuur/contracten? En voor niet-zzp'ers: wat is de loonschaal waarin flexibele medewerkers opereren?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig dat de gemeente Gooise Meren registratie en verslag doet van de aard van de contracten en de duur ervan.

De gemeente Gooise Meren houdt hiervan geen registratie bij en is niet in staat de gevraagde gegevens te verstrekken. In plaats daarvan is informatie uit de casestudy gebruikt om deze vraag te beantwoorden.

Ten behoeve van de casestudy zijn twaalf dossiers nader onderzocht. Een overzicht hiervan is opgenomen als bijlage 5. Hieruit blijkt dat de periode van inhuur verschilt van vijf maanden tot 26 maanden. Gemiddeld is de duur van inhuur elf maanden.

De uitgaven variëren van € 2.000 per maand tot € 15.000 per maand, dat is gemiddeld € 5.727 per maand. De kosten zijn afhankelijk van de vergoeding per uur en de duur van de inzet en zijn daarmee variabel. De uitgaaf is niet gekoppeld aan een bepaalde salarisschaal.

VRAAG 5: Wat is de reden geweest voor de externe inhuur, uitgesplitst naar specifieke deskundigheid, capaciteit of andere?

Uit het sociaal jaarverslag 2017 blijkt dat de volgende redenen voor externe inhuur worden genoemd.

Er wordt extern ingehuurd voor de vervanging van:

- ziek personeel;
- moeilijk te vervullen vacatures;
- specifieke schaarse expertise;
- expertise waarvan incidenteel gebruik wordt gemaakt.

Tijdens de interviews is ook als reden voor inhuur genoemd dat de betreffende afdeling zich in een reorganisatieproces bevindt en nog niet duidelijk is uit welke functies de toekomstige afdeling zal bestaan.

De informatie van de gemeente Gooise Meren is samengevat in tabel 7 in paragraaf 3.4, maar sluit niet geheel aan op de hierboven genoemde categorieën. Als reden voor inhuur is daarin ook genoemd kortdurende projecten.

Aangezien definities ontbreken voor de hierboven genoemde categorieën en deze registratie - voor zover die plaatsvindt - alleen een boekhoudkundige functie heeft, heeft deze informatie beperkte betekenis.

Hoofdstuk 4 Verantwoording en rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk is beschreven of en in hoeverre er verantwoording wordt afgelegd over externe inhuur aan het college van burgemeester en wethouders en het college op haar beurt aan de gemeenteraad. Uit oogpunt van governance is een belangrijke vraag of de gemeenteraad in de afgelopen jaren in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beleid voor externe inhuur. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 6 beantwoord.

4.1 Rolinvulling

Op de gemeenteraad rust de belangrijke taak niet alleen het gemeentelijke beleid te bepalen, maar ook de daarvoor ter beschikking te stellen middelen (budgetrecht) en de prioriteitstelling, gegeven de beperkte beschikbaarheid van deze middelen (allocatiefunctie).

Voor de gemeenteraad zijn – in het kader van de kaderstellende en controlerende rol – de volgende vragen belangrijk:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
- Wat mag dat kosten?
- Aan welke knoppen kunnen we draaien om zo nodig te versnellen en/of bij te sturen?

Het beoordelen van het beleid vraagt om controle op de uitvoering en een verantwoording achteraf. Leidend zijn daarbij de vragen:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?
- Heeft versnelling en/of bijsturing het gewenste effect gehad?

Om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol is informatie een belangrijke voorwaarde.

Daaraan vooraf gaat de vraag of en welke rol de gemeenteraad wenst te vervullen. Ten aanzien van externe inhuur is de opvatting die tijdens de interviews naar voren is gebracht, dat de gemeenteraad daarin geen rol toekomt. Externe inhuur behoort tot de bedrijfsvoering, waarvoor het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is, aldus deze opvatting.

Het college van burgemeester en wethouders en namens het college de wethouder personeelszaken, heeft een ruim mandaat verleend aan de gemeentesecretaris c.q. de directie om extern in te huren indien nodig.

Er zijn noch door de gemeenteraad, noch door het college van burgemeester en wethouders inhoudelijke kaders gesteld.

4.2 Kaderstelling

Er wordt gestuurd aan de hand van een financieel kader op de bedrijfsvoering, door zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders. Dit houdt in dat bij de vaststelling van de gemeentebegroting een maximum budget voor salariskosten wordt vastgesteld, waarbinnen de gemeentelijke organisatie de opgedragen taken moet uitvoeren. De keuze om dit te doen door personeel in vaste dienst te nemen of door externe inhuur is door de gemeenteraad overgelaten aan het college van burgemeester en wethouders.

Incidenteel en bij uitzondering ontvangt de gemeenteraad via het tweede voortgangsverslag in november van elk jaar een rapportage waarvoor extra ambtelijke capaciteit is ingezet. De uitgaaf heeft dan echter al plaatsgevonden.

In 2017 en 2018 zijn in de gemeentebegroting weliswaar percentages opgenomen voor externe inhuur (2,6% in 2017 en 3,5% in 2018), maar regulier wordt geen raming opgenomen, aangezien het vastgestelde salarisbudget leidend is. Er wordt dan ook niet op gestuurd om dit percentage te halen. De percentages betreffen éénmalige inhuurbudgetten voor inhuur boven de toegestane formatie. Deze budgetten worden in de jaarrekening verantwoord als onderdeel van het totale beschikbare salarisbudget. De genoemde percentages konden de indruk wekken dat er een afzonderlijk budget ter beschikking wordt gesteld voor externe inhuur. Het tegendeel is echter het geval; de post salariskosten is ook bedoeld voor dekking van de kosten van externe inhuur. In de komende begrotingen zal daarom geen percentage meer worden opgenomen, om misverstanden te voorkomen.

4.3 Verantwoording

In de jaarstukken van de gemeente Gooise Meren is geen informatie opgenomen over personeelskosten. In de paragraaf Bedrijfsvoering is melding gemaakt van het streven een netwerkorganisatie te worden, als doel van organisatieontwikkeling. Dit programma heet 'GroeiMee!' met de slogan 'Hoe is het mogelijk? Daar gaan we samen voor zitten.' In 2018 heeft de directie met het management het *Koersplan* opgesteld met de strategische speerpunten voor de organisatieontwikkeling. Het onderdeel *Opgavengestuurd werken* heeft daarin een relatie met de toewijzing van middelen uit het personeelsbudget.

Jaarlijks verschijnt eveneens een sociaal jaarverslag met informatie over de organisatie, het personeel, de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie en de arbeidsomstandigheden. Alleen in het sociaal jaarverslag 2017 is een tekst opgenomen over externe inhuur. De tekst is niet onderbouwd met cijfers.

Uit de interviews komt naar voren dat de afdelingsmanagers periodiek verantwoording afleggen over de besteding van het personeelsbudget aan de directie. De directie legt verantwoording af aan het college. Deze verantwoordingen zijn gedocumenteerd.

4.4 Beantwoording deelvraag

Hier wordt deelvraag 6 beantwoord.

VRAAG 6: Op welke wijze is de externe inhuur, en daarmee de uitvoering van het beleid, verantwoord in de jaarstukken?

Aangezien beleid voor externe inhuur ontbreekt, is er geen beleidsuitvoering en kan er ook geen verantwoording over worden afgelegd.

Voor zover er verantwoording wordt afgelegd is dat over de aanwending van het totale personeelsbudget, waaruit ook de kosten van externe inhuur worden gedekt.

Bijlage 1 Schriftelijke bronnen

Datum	Type	Omschrijving
17 februari 2016	Begroting	Programmabegroting 2016-2019
1 april 2016	Verslag	Voortgangsverslag 2016-1
24 mei 2016	Besluit	Regeling ambtelijke integriteit en gedragscode gemeente Gooise Meren 2016
3 juni 2016	Intranet	Bericht inzake afstudeerscriptie
10 juni 2016	Collegevoorstel	Vaststellen procedure bij afwijken inkoopreglement
29 juni 2016	Raadsvoorstel en -besluit	Voortgangsverslag 2016-1
1 augustus 2016	Verslag	Voortgangsverslag 2016-2
2 november 2016	Raadsvoorstel en -besluit	Vaststellen Voortgangsverslag 2016-2
1 december 2016	Overzicht	Formatieoverzicht 2016
20 december 2016	Besluit	Budgethoudersregeling Gooise Meren 2016
1 januari 2017	Jaarverslag	Jaarstukken Gooise Meren 2016
1 januari 2017	Begroting	Programmabegroting 2017-2020
1 januari 2017	Jaarverslag	Sociaal Jaarverslag 2016
1 februari 2017	Managementletter	Interimcontrole 2016
1 maart 2017	Verslag	Voortgangsverslag 2017-1
16 maart 2017	Nota	GroeiMee: Samen Verder, HR-visie Gooise Meren
1 juni 2017	Nota	Inkoopbeleid 2017-2021
8 juni 2017	Overeenkomst	Dienstverleningsovereenkomst inhuur externen
12 juli 2017	Raadsvoorstel en -besluit	Voortgangsverslag 2017-1
1 augustus 2017	Verslag	Voortgangsverslag 2017-2
1 september 2017	Collegevoorstel	Instemmen met inkoopbeleid en inkooptoolbox
8 november 2017	Raadsvoorstel en -besluit	Voortgangsverslag 2017-2
1 december 2017	Overzicht	Formatieoverzicht 2017
8 december 2017	Managementletter	Managementletter 2017
13 december 2017	Brief	Opdracht aanbesteding payrolldienstverlening
1 januari 2018	Jaarverslag	Jaarstukken Gooise Meren 2017
1 januari 2018	Begroting	Programmabegroting 2018-2021
1 januari 2018	Jaarverslag	Sociaal Jaarverslag 2017
1 maart 2018	Verslag	1e Voortgangsverslag 2018
20 april 2018	Brief	Verlenging mantelovereenkomst
6 juni 2018	Memo	Project Proces In-, Door- en Uitstroom (IDU)
4 juli 2018	Raadsvoorstel en -besluit	1e Voortgangsverslag 2018
1 augustus 2018	Verslag	2e Voortgangsverslag 2018
1 november 2018	Begroting	Programmabegroting 2019-2022
7 november 2018	Raadsvoorstel en -besluit	2e Voortgangsverslag 2018
16 november 2018	DT-voorstel	Inzet directie- en calamiteitenbudget

1 december 2018	Overzicht	Formatieoverzicht 2018
12 december 2018	Managementletter	Managementletter 2018
1 januari 2019	Jaarverslag	Jaarstukken Gooise Meren 2018
1 januari 2019	Jaarverslag	Sociaal Jaarverslag 2018
1 maart 2019	Verslag	Eerste Voortgangsverslag 2019
1 april 2019	Nota	Projectenboek Gooise Meren april 2019
8 april 2019	Overzicht	Externe inhuur totaal
4 juli 2019	Raadsvoorstel en -besluit	Eerste Voortgangsverslag 2019
1 oktober 2019	Begroting	Programmabegroting 2020-2023
1 januari 2020	Overzicht	Begroting inhuur derden 2017
1 januari 2020	Overzicht	Begroting inhuur derden 2018
1 januari 2020	Overzicht	Begroting inhuur derden 2019
1 januari 2020	Overzicht	DT-voorstellen afwijken inhuurbeleid 2016 - heden
1 januari 2020	Overzicht	Uitgaven inhuur derden 2017
1 januari 2020	Overzicht	Uitgaven inhuur derden 2018
1 januari 2020	Memo	Vergelijking gemeente Gooise Meren met gemeenten van gelijke omvang (A+O fonds)
1 januari 2020	Sjabloon	Inhuuropdracht
1 januari 2020	Overzicht	Salaris- en inhuurkosten per afdeling

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

- Verantwoordelijk wethouder
- Gemeentesecretaris
- Controller
- Afdelingsmanagers
- Financieel adviseur

Bijlage 3 Definities A+O fonds Gemeenten

Het A+O fonds Gemeenten hanteert voor de jaarlijkse personeelsmonitor de volgende definities.

Externe inhuur

'Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.'

Het kan onder andere gaan om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detacheringsovereenkomsten. Het kan zowel gaan om inhuur voor tijdelijke vervanging of om inhuur van specialisten met specialistische vakkennis die ontbreekt in de organisatie.

Kenmerk van inhuur is dat de ingehuurd functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie.

Dit betekent dat onder deze definitie niet valt:

- Inhuur van deskundigheid voor de uitvoering van wettelijke taken, zoals tolken en dergelijke.
- Alle vormen van uitbesteding en outsourcing waarbij sprake is van resultaatopdrachten of waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Anders gezegd: alle vormen waarin een product of opdracht compleet in de markt wordt gezet.

Detacheren

Het tijdelijk elders tewerkstellen van een medewerker. De gedetacheerde is in dienst bij een organisatie op basis van een arbeidsovereenkomst voor (on)bepaalde tijd. De gemeente die een gedetacheerde inhuurt, gaat een overeenkomst aan met de organisatie voor de tijdelijke inhuur van de gedetacheerde. Het verschil tussen een gedetacheerde en een uitzendkracht is dat een uitzendkracht een flexibel arbeidscontract heeft met het uitzendbureau. Uitzendkrachten krijgen betaald voor de uren die zij worden ingehuurd door een organisatie.

Detacheringsovereenkomst

Een bijzondere vorm van een arbeidsovereenkomst, tussen drie partijen: de gemeente, de gedetacheerde (medewerker) en de organisatie waar de gedetacheerde werkt. In de overeenkomst staan afspraken over onder andere de duur van de opdracht en de plaats van de werkzaamheden.

Payrolling

Een constructie waarbij een extern bedrijf de medewerkers van, in dit geval een gemeente, in dienst neemt, en vervolgens de salarisbetalingen en de arbeidsrechtelijke risico's overneemt. Het verschil tussen payrolling en een uitzendbureau is dat bij payrolling de medewerkers zelf worden geworven door de gemeente.

Uitzendkrachten

Een medewerker die in dienst is van een uitzendbureau. Hij wordt door een bedrijf of instelling (tijdelijk) ingehuurd om werkzaamheden te verrichten.

ZZP'er

Een zelfstandig ondernemer, zonder medewerkers in dienst.

Bijlage 4 Organogram gemeente Gooise Meren



Toelichting:

In 2017 zijn de afdelingen Samenlevingszaken en Ruimtelijke Ontwikkeling en Beleid samengevoegd tot Mens en Omgeving (M&O).

Bijlage 5 Dossiers casestudy

Periode	Afdeling / team	Kosten per maand/uur	Expertise	Aard	Strategisch Tactisch Uitvoerend
Maart 2018 - heden	M&O	€ 15.000	Afdelingshoofd		Strategisch
Mrt 2017 - mei 2019	M&O	€ 6.000	Onderwijs		Uitvoerend
Jan 2019 - heden	BMO	€ 4.000	Belasting advies		Uitvoerend
Apr 2018 - maart 2019	Fin/bel	€ 11.000	Afdelingshoofd		Strategisch
Jan 2019 - heden	Fin/Bel	€ 3.000	Crediteuren	Bedrijfsvoering	Uitvoerend
Apr 2019 - heden	BMO	€ 5.000	Juridisch	Bedrijfsvoering	Uitvoerend
Feb 2016 - heden	Control	€ 100	Jaarrekening	Bedrijfsvoering	Uitvoerend
Jul 2017 - mrt 2018	Borg	€ 2.000	Gebouwenbeheer		Uitvoerend
Jan 2019 - heden	VTH	€ 3.000	BOA		Uitvoerend
Mei 2018 - maart 2019	FIA	€ 3.000	Inkoop		Uitvoerend
Okt 2018 - mrt 2019	FIA	€ 5.000	ICT	Bedrijfsvoering	Uitvoerend
Mrt 2018 - mei 2019	USD	€ 6.000	Sociaal Domein		Uitvoerend

BMC

YACHT GROUP

BMC Onderzoek
Postbus 10242
2501 HE DEN HAAG

070 – 310 38 00
info@bmc.nl

www.bmc.nl